L'enquêteur correctionnel du Canada

2010-2011

Rapport sur les plans et les priorités

L'honorable Vic Toews, c.p., c.r., député
Ministre de la Sécurité publique

Table des matières

❖ MESSAGE DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL 6

Section I : Aperçu du Bureau 9

❖ RAISON D'ÊTRE ET RESPONSABILITÉS 9

Section II : Analyse des activités de programme par résultats stratégiques 16

Section III : Renseignements supplémentaires 19

❖ Message de l'enquêteur correctionnel

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel contribue, à titre d'ombudsman des délinquants fédéraux du Canada assurant une surveillance indépendante des services correctionnels fédéraux, à la sécurité publique et à la promotion des droits de la personne en effectuant un examen impartial et opportun des plaintes des délinquants.

Du point de vue de l'affectation des ressources, on a organisé les priorités et le travail de manière à donner suite d'abord et avant tout aux plaintes de chacun des délinquants à l'échelon des établissements. Cela dit, les enquêtes systémiques s'avèrent très prometteuses pour pointer la voie à des améliorations substantielles. Nous devons emprunter une direction qui nous aidera à trouver un meilleur moyen de maintenir un équilibre ou d'intervenir face à la nature systémique des plaintes soumises à notre bureau tout en fournissant une voie de recours pour les plaintes individuelles des délinquants. Nous pensons pouvoir ainsi mieux servir les délinquants et les Canadiens.

Le présent plan incorpore un tel rajustement et prévoit la structure nécessaire à ce rôle important, soit une structure basée en partie sur un exercice de planification stratégique continu dirigé par le directeur exécutif du Bureau. Cet exercice prévoit le réexamen ou la mise à jour des pratiques et des politiques d'enquête actuelles, la réévaluation des priorités et l'examen des mesures de rendement indiquées pour fournir aux Canadiens des résultats responsables au moyen de notre principale activité de programme. L'autoévaluation a confirmé que notre concentration actuelle sur les enquêtes et la résolution des plaintes individuelles des délinquants ne corrige pas efficacement les problèmes systémiques ni les préoccupations de longue date même si elles contribuent substantiellement à la réalisation de notre mandat législatif. Je crois que de nombreuses plaintes individuelles reposent habituellement sur un problème systémique ou plus général lié à l'interprétation ou à l'application des lois ou des politiques correctionnelles. Il est plus efficace de donner suite aux plaintes individuelles dans un cadre systémique pour régler les problèmes de non-conformité.

Nous avons adopté une mesure préparatoire pour mettre en place un processus d'enquête facilitant une intervention plus directe face aux problèmes systémiques. La création des postes de gestionnaires des enquêtes vise, entre autres, à déterminer si des enquêtes ou des examens systémiques s'avèrent nécessaires et à les diriger, à sensibiliser les intéressés, et à résoudre ces questions pour permettre au personnel supérieur d'évaluer les problèmes systémiques d'une manière plus proactive. Une telle participation assurera en plus une gestion adéquate des projets et le respect des pratiques d'enquête au sein des principaux dossiers posant des préoccupations.

L'an dernier, les soins de santé ont été la principale préoccupation le plus fréquemment évoquée par la population carcérale. Les délinquants autochtones et les délinquantes ont eux aussi, notamment, qualifié cet aspect le plus fréquemment de préoccupation. Même si la santé en général et l'accès aux soins de santé primaires ont suscité de nombreux appels d'intervention auprès de mon Bureau, nous savons que les services de santé mentale sont gravement compromis. Il existe des lacunes sur le plan de la capacité, de la qualité, des normes et de la sensibilité des soins. Au cours de la période visée par le présent plan, nous gérerons ce dossier comme une priorité opérationnelle en vue de donner suite aux préoccupations concernant la prestation des soins de santé mentale dans les établissements fédéraux.

Le personnel préposé aux enquêtes sera par ailleurs chargé de surveiller des sources de préoccupations systémiques clés et d'intervenir face à celles-ci, notamment : 1) l'isolement et les conditions d'incarcération; 2) la santé mentale; 3) les décès évitables en détention; 4) les problèmes des délinquants autochtones et 5) l'accès aux programmes. On surveillera tous ces points pour évaluer non seulement leur incidence sur la population carcérale générale, mais aussi leur incidence particulière sur les détenues. En plus de donner suite aux plaintes individuelles des délinquants, ces aspects systémiques orienteront les activités du Bureau au cours des trois prochaines années. Il est important de signaler que nous avons réalisé des progrès face à l'élimination des origines systémiques des plaintes individuelles en nous concentrant constamment sur la prestation de services et de soutien aux délinquants atteints de troubles mentaux, en examinant les progrès du Service dans la prévention des décès en détention et en menant une série d'interventions planifiées au sein des services correctionnels pour Autochtones, par exemple. L'établissement de nouvelles priorités par rapport à d'autres dossiers retenant l'attention – p. ex. les décès évitables en détention – vise à nous permettre d'accentuer notre surveillance des services correctionnels fédéraux en ne perdant pas de vue le fait que notre principal mandat consiste à mener des enquêtes indépendantes et à résoudre les plaintes des délinquants portées à notre attention.

Finalement, comme l'avait signalé mon dernier rapport sur les plans et les priorités, l'un des principaux défis que doit relever le Bureau est l'insuffisance des ressources humaines et opérationnelles nécessaires pour mener des enquêtes rapides sur les plaintes individuelles des délinquants, pour examiner et analyser les problèmes systémiques, pour dispenser des services corporatifs efficaces et opportuns, et pour assurer l'exécution de notre important mandat chaque année.

Je suis résolu à travailler conjointement avec Sécurité publique Canada et les organismes centraux du gouvernement pour m'assurer que l'analyse de rentabilisation de l'intégrité de notre programme réalisée aux fins d'un financement par reconduction permanent reçoive l'appui requis pour sa mise en œuvre au cours de la première année du présent plan.

Howard Sapers
Enquêteur correctionnel

Section I : Aperçu du Bureau

❖ Raison d'être et responsabilités

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel réalise à l'intention des Canadiens des enquêtes opportunes, indépendantes, minutieuses et objectives sur les problèmes des délinquants pour assurer un environnement correctionnel sûr, sécuritaires, juste, équitable, humain, raisonnable et efficace.

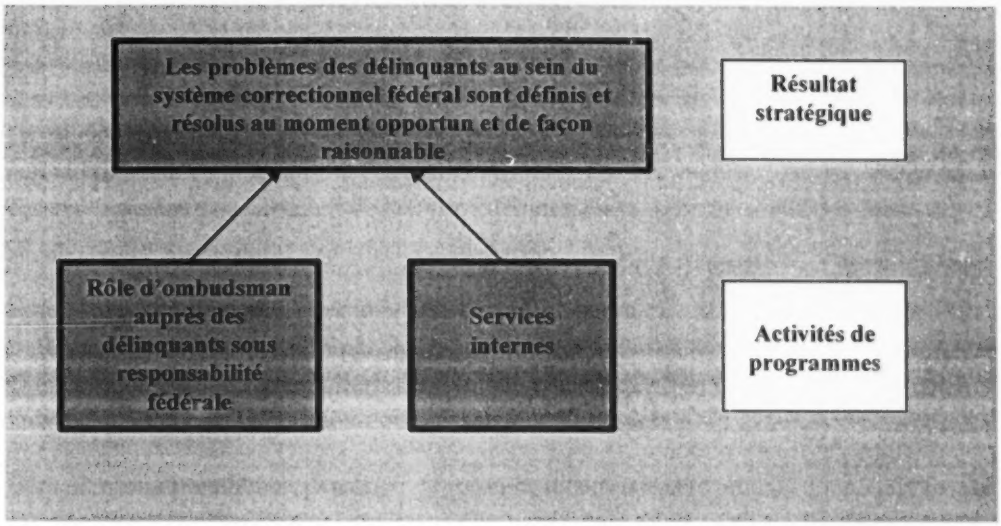
❖ Résultats stratégiques et architecture des activités de programme (AAP)

Le résultat stratégique du Bureau de l'enquêteur correctionnel « Les problèmes des délinquants au sein du système correctionnel fédéral sont définis et résolus au moment opportun et de façon raisonnable » correspond au mandat législatif de l'organisme défini à l'article 167 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

La principale activité de programme du Bureau, « le rôle d'ombudsman auprès des délinquants sous responsabilité fédérale » contribue à l'administration efficace de la justice par la réalisation d'enquêtes sur les problèmes des délinquants relatifs aux décisions, aux recommandations, aux lois ou aux omissions du commissaire du Service correctionnel ou des personnes sous la surveillance et la direction du commissaire ou agissant pour le commissaire ou en son nom, affectant les délinquants individuellement ou collectivement, comme le détaille l'article 167 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

L'article 19 de la *Loi* oblige le Bureau à prendre connaissance de toutes les enquêtes réalisées par le Service correctionnel du Canada à la suite du décès d'un détenu ou de blessures graves subies par un détenu. Le Bureau est également tenu de jouer un rôle d'examen similaire par rapport aux interventions ayant occasionné un usage de la force, conformément aux recommandations de la Commission d'enquête Arbour.

Son autre activité de programme, « Services internes », soutient l'exécution du rôle d'ombudsman du Bureau auprès des délinquants fédéraux ainsi que ses obligations organisationnelles vis-à-vis des organismes centraux du gouvernement.



Sommaire de planification

Ressources financières (en milliers de dollars)

2010-2011	2011-2012	2012-2013
3 569 $	3 574 $	3 730 $

Ressources humaines (équivalents temps plein – ETP)

2010-2011	2011-2012	2012-2013
28	29	29

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel a réalisé une analyse de rentabilisation de l'intégrité du programme qui met en relief les contraintes de financement passées et les problèmes liés au volume de travail rattaché à l'exécution de son mandat. Si l'organisme parvient à obtenir un budget permanent par reconduction à partir du cadre financier ou au sein du portefeuille de la Sécurité publique, les ressources financières susmentionnées pourraient augmenter de 500 000 $ en 2010-2011, de 750 000 $ en 2011-2012, et de 999 500 $ en 2012-2013 et par la suite. Les ETP pourraient eux aussi augmenter de façon proportionnelle tout au long de la durée du Plan.

Résultat stratégique 1 : Les problèmes des délinquants au sein du système correctionnel fédéral sont définis et résolus au moment opportun.

Indicateurs de rendement	Objectifs
À la suite d'une priorisation, pourcentage de réponse opportune du Bureau aux plaintes déposées par les délinquants.	100 %
Pourcentage de réponse aux plaintes individuelles des délinquants par catégories.	100 %
Pourcentage de réponse et de fourniture de recommandations visant des préoccupations systémiques clés des délinquants définies et assujetties à des recommandations du Bureau.	100 %

Activité de programme : http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2008-2009/inst/oci/oci02-fra.asp	Dépenses prévues en 2009-2010	Dépenses projetées			Harmonisation avec les résultats attendus du gouvernement du Canada
		2010–2011	2011–2012	2012–2013	
Rôle d'ombudsman auprès des délinquants sous responsabilité fédérale	2 596 $	3 020 $	3 038 $	3 170 $	Collectivités sûres et sécuritaires
Services internes	918 $	549 $	536 $	560 $	
Dépenses totales prévues		3 569 $	3 574 $	4 030 $	

1. Pour obtenir des descriptions des activités de programme, prière d'accéder au budget des dépenses en ligne au : http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2008-2009/inst/oci/oci02-fra.asp

Contribution des priorités aux résultats stratégiques

Priorités opérationnelles	Type	Liens avec les résultats stratégiques	Description
1. Enquêter sur les plaintes individuelles des délinquants et régler les problèmes.	Permanente	Les trois priorités opérationnelles contribuent à l'obtention du résultat stratégique du Bureau « Les problèmes des délinquants au sein du système correctionnel fédéral sont définis et résolus au moment opportun et de façon raisonnable.	Le principal rôle de l'organisme consiste à enquêter sur les plaintes individuelles des délinquants au moyen de visites dans les établissements, d'entrevues auprès des délinquants, de groupes de délinquants et du personnel du Service correctionnel. Même si on affectera des ressources accrues à la réalisation des examens et des enquêtes systémiques, on continuera à prioriser les plaintes individuelles, à se pencher sur ces plaintes et à y donner suite en conséquence.
2. Surveiller et évaluer la gestion des questions liées au mandat du Service et soumettre des observations à cet égard (enquêtes en vertu de l'article 19 et incidents d'usage de la force)	Permanente		Rôle que confère la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, notamment examiner les enquêtes et les rapports du Service au titre de l'article 19; soumettre des observations ou des recommandations aux responsables du Service à l'échelon pertinent; et surveiller et évaluer la réponse. Examiner et évaluer les incidents d'usage de la force conformément aux recommandations de la *Commission d'enquête Arbour*.
3. Enquêter sur les préoccupations systémiques expressément signalées par les délinquants, les régler et assurer un leadership à leur égard (p. ex.	Permanente		Réaliser des examens et des enquêtes sur ces questions; assumer un leadership national par rapport aux dossiers clés touchant ces secteurs de responsabilité; accroître les efforts de diffusion auprès des groupes vulnérables, y compris ceux souffrant de problèmes de santé

problèmes liés à la santé mentale, problèmes des délinquants autochtones; décès évitables en détention; accès aux programmes; isolement et conditions d'incarcération).			mentale. Examiner les politiques et les procédures du Service correctionnel du Canada et formuler des recommandations. Effectuer une analyse comparative des statistiques et du Service; vérifier le rendement des établissements par rapport aux préoccupations; assurer une surveillance et une évaluation au moyen d'un suivi et d'une analyse de l'incidence de la réponse du service. Le Bureau ciblera ses efforts et ses ressources sur ces préoccupations systémiques.

Priorités de gestion	Type	Liens avec les résultats stratégiques	Description
Gestion de l'information	Permanente	Cette priorité de gestion est liée au résultat stratégique du Bureau « Les problèmes des délinquants au sein du système correctionnel fédéral sont définis et résolus au moment opportun et de façon raisonnable », car la gestion efficace de l'information est étroitement liée à la capacité de l'organisation de donner suite aux préoccupations des délinquants.	Combler les lacunes définies par un consultant de l'extérieur en matière de gestion de l'information. On comblera ces lacunes : - en mettant à jour un programme de gestion des dossiers; - en intégrant la gestion des documents électroniques; - en améliorant le système de classification des fichiers; - en assurant une gestion efficace des messages électroniques; et - en dispensant à tous les employés un soutien continu et une formation adéquate en matière de GI. Au cours de la période visée par le présent plan, le Bureau mettra à jour les systèmes et les procédures nécessaires pour assurer une gestion efficace et rigoureuse de l'information.

❖ Analyse des risques

Le maintien d'un processus d'examen indépendant et objectif au sein d'un environnement correctionnel où le Bureau n'a pratiquement aucune maîtrise du nombre de plaintes ni de la portée des enquêtes nécessaires présente un certain nombre de défis uniques :

- Le Bureau a un mandat d'envergure nationale qui offre, simplement de par le nombre et la complexité des dossiers, d'innombrables difficultés, possibilités et priorités changeantes. La clientèle et le réseau d'intervenants sont dispersés dans un grand nombre d'endroits souvent éloignés dans les quatre coins du Canada.

- Le règlement des différends dans un environnement traditionnellement fermé à l'examen du public qui comporte un niveau tout naturellement élevé de méfiance entre les responsables des services correctionnels et les délinquants oblige non seulement le Bureau à être, mais également à être perçu comme un organisme indépendant du Service correctionnel, du ministère de la Sécurité publique et du ministre.

- Comme l'autorité du Bureau réside dans son pouvoir de persuasion et dans la qualité de ses rapports plutôt que dans des recommandations exécutoires, il est impératif qu'on dispose de mécanismes administratifs et publics qui conviennent pour assurer la prise de mesures raisonnables, justes, opportunes, complètes et humaines en vue de donner suite aux constatations faites par le Bureau.

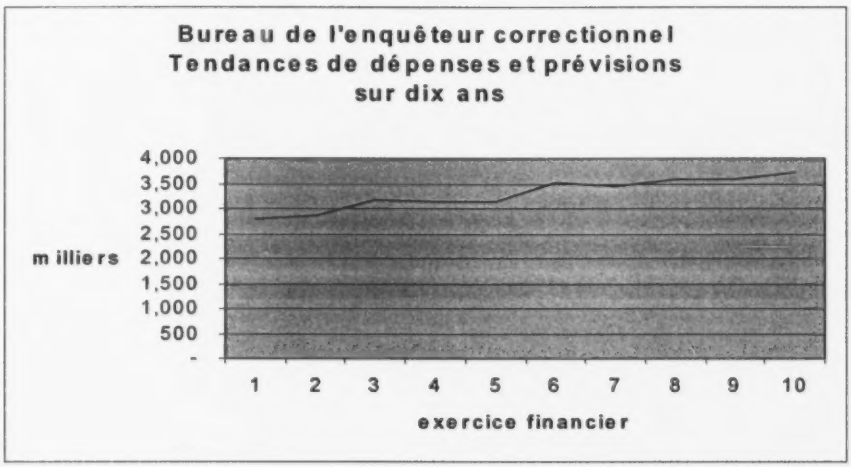
- De nombreux projets législatifs pourraient accroître la population carcérale et créer des contraintes supplémentaires gênant la capacité du Bureau d'assumer son mandat législatif.

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel est un microorganisme n'ayant qu'un programme à gérer. Il consacre ses ressources actuelles à la prestation d'un niveau acceptable de services à ses clients. Même si le Bureau a réalisé des gains de rendement ces dernières années, ceux-ci ne lui ont pas procuré suffisamment de flexibilité pour qu'il puisse combler ses besoins permanents. L'organisme a eu du mal à pleinement assumer son mandat parce qu'il ne dispose pas de ressources opérationnelles adéquates pour mener des enquêtes rapides sur les plaintes individuelles des délinquants, pour examiner les politiques et les procédures du Service correctionnel du Canada associées aux aspects visés par les plaintes individuelles et formuler des recommandations, pour assurer un suivi de la mise en œuvre des recommandations, pour définir les contextes systémiques des plaintes et pour examiner toutes les enquêtes réalisées au titre de l'article 19 par le Service correctionnel du Canada à la suite du décès d'un détenu ou de blessures graves subies

par un détenu. Le Bureau de l'enquêteur correctionnel ne possède pas de fonds discrétionnaires à réaffecter pour combler cette insuffisance de fonds.

Le Bureau ne prévoit pas de réduction de la demande globale de services ni de la complexité des dossiers qu'il est appelé à examiner. L'environnement dans lequel il fonctionne continue à s'avérer extrêmement difficile. Il faudra, pour aller de l'avant, non seulement des services innovateurs et exclusifs, mais également une gestion avisée des risques, des prises de décisions fondées sur les connaissances, une gestion rigoureuse, une responsabilisation claire et une gestion responsable des dépenses.

❖ Profil des dépenses



Comme le révèle le graphique ci-dessus, les dépenses du Bureau entre la première année (2003-2004) et la cinquième année (2007-2008) ont été stables et se sont chiffrées en moyenne à un peu plus de trois millions de dollars par année. Au cours de la sixième année (2008-2009), des fonds temporaires substantiels reçus de la réserve de gestion du Conseil du Trésor ont permis au Bureau d'accroître ses dépenses à 3,5 millions. Des fonds temporaires de la réserve de gestion contribueront également en 2009-2010 (septième année) aux dépenses prévues, fixées à 3,5 millions. On prévoit au cours des dernières années du présent plan (huitième, neuvième et dixième années) une augmentation modeste des dépenses par suite de l'obtention de nouveaux fonds provenant de plusieurs initiatives législatives.

❖ Crédits votés et postes législatifs

(en milliers de dollars)

N° de crédit ou poste législatif (L)	Libellé tronqué du poste voté ou législatif	2009–2010 Budget principal des dépenses	2010–2011 Budget principal des dépenses
45	Dépenses liées au programme	2 822 $	3 137 $
(L)	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	355 $	432 $
	TOTAL	3 176 $	3 569 $

Section II : Analyse des activités de programme par résultats stratégiques

❖ Résultat stratégique

Les problèmes des délinquants au sein du système correctionnel fédéral sont définis et résolus au moment opportun et de façon raisonnable. Deux activités de programme soutiennent le résultat stratégique du Bureau : le rôle d'ombudsman auprès des délinquants sous responsabilité fédérale et les services internes.

❖ Activités de programme par résultats stratégiques

Activité de programme 1 : Rôle d'ombudsman auprès des délinquants sous responsabilité fédérale					
Ressources humaines (ETP) et dépenses prévues (en milliers de dollars)					
2010–2011		**2011–2012**		**2012–2013**	
ETP	**Dépenses prévues**	**ETP**	**Dépenses prévues**	**ETP**	**Dépenses prévues**
24	2 838 $	25	2 843 $	25	2 999 $

Les montants des dépenses prévues et les ETP pourraient augmenter si le Bureau parvenait à obtenir des fonds supplémentaires permanents du cadre financier ou du portefeuille de la Sécurité publique.

Résultats escomptés de l'activité de programme	**Indicateurs de rendement**	**Objectifs**
Fournir aux délinquants sous responsabilité fédérale un accès opportun aux services de l'ombudsman.	Pourcentage de visites effectuées dans les établissements.	Taux d'achèvement de 100 % conformément à la politique du Bureau
	Pourcentage de réponses opportunes aux plaintes individuelles des délinquants par catégories et par niveaux de priorité du Bureau.	Taux d'achèvement de 100 % conformément à la politique du Bureau

	Pourcentage de préoccupations clés de nature systémique des délinquants signalées.	Taux d'achèvement de 100 % conformément à la politique du Bureau
	Nombre de cas relevant de l'article 19 examinés.	Taux d'achèvement de 100 %
	Nombre de cas d'usage de la force examinés.	Taux d'achèvement de 100 %

Activité de programme 2 : Services internes					
Ressources humaines (ETP) et dépenses prévues (en milliers de dollars)					
2010–2011		**2011–2012**		**2012–2013**	
ETP	**Dépenses prévues**	**ETP**	**Dépenses prévues**	**ETP**	**Dépenses prévues**
4	731 $	4	731 $	4	731 $

Les ETP englobent 25 % des postes de l'enquêteur correctionnel et du directeur exécutif.

Résultats escomptés de l'activité de programme	**Indicateurs de rendement**	**Objectifs**
Sans objet pour le moment.	Sans objet pour le moment.	Sans objet pour le moment.

❖ Points saillants de la planification

Les hypothèses énoncées dans le présent *Rapport sur les plans et les priorités* découlent d'un exercice de planification stratégique continu au cours duquel on réalise un examen des procédures et des pratiques d'enquête en vue de vérifier l'harmonisation des activités de l'organisme avec son mandat. Cet exercice a permis de définir des préoccupations systémiques, comme la santé mentale, les décès évitables en établissement, l'accès aux programmes, l'isolement et les conditions de détention en tant que priorités en matière d'enquête et de point de mire de l'organisme. Le Bureau poursuivra de plus son travail par rapport aux dossiers des Autochtones et des délinquantes.

❖ Avantages pour les Canadiens

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel réalise au nom des Canadiens des enquêtes opportunes, indépendantes, minutieuses et objectives sur les problèmes des délinquants pour les assurer d'un environnement sûr, sécuritaire, juste, équitable et humain, raisonnable et efficace. La nature même du mandat du Bureau permet aux Canadiens de bénéficier du respect assuré des droits de la personne des délinquants et de la contribution des programmes correctionnels à leur réinsertion opportune et efficace au sein de la société. Le Bureau et le travail accompli par son personnel contribuent à ce résultat positif.

Section III : Renseignements supplémentaires

❖ Autres sujets d'intérêt

Site Web du Bureau de l'enquêteur correctionnel : http://www.oci-bec.gc.ca

Courriel : org@oci-bec.gc.ca

Loi habilitante : *Loi sur les services correctionnels et la mise en liberté sous condition*, Lois du Canada, 1992, partie 3, au http://www.justice.gc.ca

Rapports et documents de travail figurant sur le site Web du Bureau de l'enquêteur correctionnel (http://www.oci-bec.gc.ca) :

- Rapports annuels de l'enquêteur correctionnel
- Rapports ministériels sur le rendement et rapports sur les plans et les priorités antérieurs
- États financiers
- *De bonnes intentions... des résultats décevants : Rapport d'étape sur les services correctionnels fédéraux pour Autochtones*, 11 octobre 2009
- *Une mort évitable*, 20 juin 2008